



北京市社会科学理论著作出版基金资助

# 现代治理 视角下的发展规划

——理论、实践和前瞻

杨永恒 陈升 ◆ 著

清华大学出版社





北京市社会科学理论著作出版基金资助

# 现代治理 视角下的发展规划

——理论、实践和前瞻

杨永恒 陈升 ◆ 著

清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书立足于我国发展规划的现状和未来,从探讨现代治理体系下的规划角色与定位入手,剖析了规划和发展规划的概念与内涵,系统梳理了国内外规划理论的历史脉络和最新成果,构建了规划编制的系统框架,重点从理论、方法和实践等角度探讨了规划编制主体、编制程序、公众参考、规划评估等核心内容,并对我国规划编制的具体实践进行了分析。最后,本书围绕我国发展规划的角色定位、规划体系、编制程序、评估实施等方面,探讨了未来的改革方向。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

现代治理视角下的发展规划:理论、实践和前瞻/杨永恒,陈升著. —北京:清华大学出版社,2019

ISBN 978-7-302-52286-7

I. ①现… II. ①杨… ②陈… III. ①经济规划—研究—中国 IV. ①F123

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第026188号

责任编辑:周 菁

封面设计:史宪罡

责任校对:王凤芝

责任印制:丛怀宇

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:三河市君旺印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:24.25 字 数:383千字

版 次:2019年5月第1版 印 次:2019年5月第1次印刷

定 价:70.00元

产品编号:073509-01

# 前 言

发展规划作为一种战略性、前瞻性、导向性的公共政策，是国家加强和改善宏观调控的重要手段，也是我国政府履行经济社会管理职责的重要依据，更是全国各族人民的共同愿景。新中国成立以来，我国先后编制了十三个五年计划或规划，在规划的理念、体制、方法等方面进行了大量的创新和探索，积累了丰富的实践经验，形成了相对成熟的模式，在规划的科学化、制度化和规范化方面迈出了重要步伐。尤其是改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，我国规划在功能定位、规划体系、编制程序和实施机制等方面不断探索和完善。

一是规划功能定位更加清晰。自1953年我国开始制定五年计划以来，围绕规划的功能定位，我国进行了大量的实践探索和理论思考。经过60余年的发展，我国发展规划已经从早期计划经济条件下的指令性计划，逐渐演变为市场经济条件下国家管理经济社会发展的战略性、综合性的指导性规划。尤其是“十一五”以来，“五年计划”正式更名为“五年规划”，规划内容从以经济领域为主逐渐拓展到了经济、社会、文化、环境、生态等多个重要领域，规划的空间属性也在逐渐强化，逐渐成为国民经济和社会发展在时间和空间上的一种战略布局，成为阐明国家战略意图、明确政府职责任务、引导市场主体行为的发展纲领。

二是规划体系建设更加健全。针对规划实践中各级各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等现象，我国大力推进了规划体制改革，并于2005年印发了《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》，提出建立“三级三类规划管理体系”，经过十多年的实践探索，逐渐形成了以国民经济和社会发展总体规划纲要为统领，专项规划、区域规划、地方规划、年度计划等为支撑的发展规划体系。2011年，国务院批准发布《全国主体功能

区规划》，旨在推进形成人口、经济 and 资源环境相协调的国土空间开发格局，为统筹各类空间性规划奠定了基础，也为加快统一规划体系、理顺规划关系提供了解决思路。

三是规划编制程序更加科学。规划编制过程是统一思想认识、凝练社会价值、形成共同目标的公共政策过程，需要科学的编制程序和广泛的社会参与。自“十五”以来，我国围绕规划编制程序开展了大量探索，加强了规划的前期研究工作，完善了规划编制的衔接协调机制，建立健全了规划编制的公众参与和专家论证制度，规范了规划的审批管理制度，逐步形成了相对成熟稳定的规划编制程序，在推进规划编制的科学化、制度化和规范化方面迈出了坚实的步伐，真正实现了“汇聚众智”“开门编规划”。

四是规划实施机制更加完善。规划的生命在于实施，规划的权威也在于实施，不能有效实施的规划不过是“空中楼阁”“镜中花水中月”。为有效发挥规划引领发展的战略导向作用，我国逐步建立了党总揽全局、人大依法监督、政府真抓实干、“群团”组织积极配合、社会力量广泛参与的规划实施组织机制；通过编制专项规划和年度计划，实现规划指标和任务在重点领域和不同年度的有效分解和落实；区分了预期性指标和约束性指标，明确了预期性指标主要依靠市场主体自主行为实现、约束性指标主要依靠公共资源来确保实现的原则，理顺了规划实施中的政府和市场关系；建立了“年度监测评估—中期评估—总结评估”的规划评估体系，实现了对规划实施情况的全程动态监测；加强了财政预算与规划实施的衔接协调，强化了规划实施的财力保障。

中国改革开放四十年的成就表明，规划是市场经济条件下正确处理政府和市场关系、发挥市场配置资源的决定性作用、更好地发挥政府作用的重要制度创新，是中国发展成功经验的重要“秘诀”，在凝聚发展共识、引领发展方向、配置公共资源、实现战略目标等方面发挥着不可替代的作用，是促进我国经济持续健康发展、推动社会全面进步的重要“秘诀”，也为全世界发展中国家走向现代化提供了中国智慧和方案。

但是同时也要看到，我国规划实践中仍然存在一些突出问题，比如：规划编制程序的制度安排不够规范，法律意义上的制度安排不足；规划决策的制约机制不够健全，采纳专家和公众意见还不够；规划评估的纠偏机制和问责机制还不够健全，难以对责任单位形成硬约束；等等。要破解这些难题和“瓶

颈”，就需要学术界、实践界与政府部门的共同努力。

在我国发展规划领域，理论研究落后于实践的现象还比较突出，关于规划理论和实践的论著，大部分都是在探讨城市规划等物质空间形态规划，而对经济社会发展等战略性、综合性规划关注相对较少。经过长达半个世纪的实践探索，发展规划仍然缺乏理论基础、科学方法和学科共识，对我国发展规划实践的指导作用十分有限，因此开展发展规划编制方面的理论和政策研究非常紧迫。一方面，政府实践部门在发展规划编制的程序、方法等领域进行了大量的探索和实践创新，亟须理论层面的梳理、总结和提升；另一方面，我国发展规划编制实践中面临的一些突出问题和矛盾也迫切需要从理论上系统思考，从机制、体制上理顺。

本书对发展规划的理论和实践进行探讨，不仅仅局限于当前我国发展规划的内涵，更多地着眼于未来综合性规划的演变趋势。从综合性规划的视角讨论发展规划的编制，也使得西方发达国家的规划理论和实践对于我国发展规划的编制有了借鉴价值。

本书立足于我国发展规划的现状和未来，从探讨现代治理体系下的规划角色与定位入手，剖析了规划和发展规划的概念与内涵，系统梳理了国内外规划理论的历史脉络和最新成果，构建了规划编制的系统框架，重点从理论、方法和实践等角度探讨了规划编制主体、编制程序、公众参与、规划评估等核心内容，并对我国规划编制的具体实践进行了分析。最后，本书围绕我国发展规划的角色定位、规划体系、编制程序、评估实施等方面，探讨了未来的改革方向。

# 目 录

## 第一篇 理 论 篇

第一章 规划与现代治理 .....	3
第一节 规划基础 .....	3
一、规划定义 .....	3
二、规划的多元学科实质 .....	6
三、规划的应用领域 .....	9
第二节 现代治理中的政府职能 .....	13
一、现代治理中的政府、市场和社会 .....	13
二、现代治理体系中的政府职能 .....	20
第三节 规划与政府职能履行 .....	26
一、规划是政府配置资源的必要手段 .....	27
二、规划是政府管理经济和社会的重要手段 .....	30
第二章 规划基础理论 .....	37
第一节 规划理论的演进 .....	37
一、规划理论的类别 .....	37
二、制度创新与规划理念变迁 .....	40
第二节 理性规划理论 .....	49
一、系统规划理论 .....	49
二、理性规划理论 .....	51
第三节 倡导式规划理论 .....	54
一、倡导式规划理论产生的背景 .....	54

二、倡导式规划理论的核心思想 .....	55
三、倡导式规划理论的意义 .....	56
四、对倡导式规划理论的批判 .....	57
第四节 协作式规划理论 .....	58
一、沟通式规划理论 .....	58
二、后现代主义规划理论 .....	60
三、协作式规划理论 .....	61
<b>第三章 发展规划 .....</b>	<b>65</b>
第一节 发展与发展观 .....	65
一、发展的内涵 .....	65
二、全球发展观的变迁 .....	67
三、改革开放以来我国发展观的演进 .....	73
第二节 我国发展规划 .....	78
一、发展规划的定义 .....	78
二、我国发展规划 .....	79
三、我国发展规划体系 .....	84
四、发展规划的理念变迁 .....	86
第三节 我国发展规划的特征 .....	94
一、战略性 .....	94
二、导向性 .....	95
三、政策性 .....	95
四、综合性 .....	96
第四节 我国历次五年规划 .....	97
一、反复阶段：“一五”计划至“五五”计划 .....	97
二、恢复阶段：“六五”计划至“八五”计划 .....	102
三、成熟阶段：“九五”计划至“十三五”规划 .....	105
第五节 我国发展规划的演变特点 .....	110
一、规划导向性不断加强 .....	111
二、规划的内容更加完整 .....	112

三、规划的参与主体更加多元化 .....	115
第六节 我国规划体系 .....	116
一、规划体系构成 .....	117
二、我国规划体系 .....	120

## 第二篇 实 践 篇

第四章 规划编制 .....	133
第一节 规划编制主体 .....	133
一、利益相关者 .....	133
二、规划编制参与者 .....	134
三、国家发展规划编制的主要参与者 .....	137
第二节 规划编制程序 .....	143
一、理性规划程序的理论探讨 .....	144
二、理性规划编制程序 .....	145
三、公共政策过程视角下的规划编制程序 .....	152
第三节 规划编制技术方法 .....	155
一、情景规划 .....	156
二、战略预见 .....	170
三、大数据应用 .....	174
第四节 我国发展规划编制——以“十二五”为例 .....	183
一、前期调研阶段 .....	184
二、规划起草阶段 .....	185
三、论证衔接阶段 .....	187
四、审批发布阶段 .....	188
五、规划实施阶段 .....	189
第五章 公众参与 .....	191
第一节 理解公众参与 .....	191
一、公众参与的内涵 .....	191

二、公众参与的理论基础 .....	193
三、规划编制中的公众参与 .....	198
四、规划编制中公众参与的新挑战 .....	199
第二节 公众参与形式 .....	201
一、个体参与 .....	201
二、组织化参与 .....	205
第三节 国外公众参与实践 .....	209
一、公众参与的层次 .....	210
二、美国规划编制中的公众参与 .....	212
三、有关国家公众参与情况对比 .....	219
四、对我国规划编制公众参与的启示 .....	220
第四节 我国规划编制中的公众参与 .....	221
一、我国规划公众参与的演进过程 .....	222
二、我国规划编制中的公众参与模式 ——以“十三五”规划为例 .....	226
三、当前我国公众参与存在的问题 .....	229
四、完善规划编制中公众参与的思考 .....	231
第六章 规划评估 .....	234
第一节 理解规划评估 .....	234
一、规划评估的内涵 .....	234
二、规划评估的核心要素 .....	235
三、规划评估的重要作用 .....	238
第二节 规划评估的类型 .....	239
一、按照规划内容与过程分类 .....	240
二、按照规划类型分类 .....	250
第三节 规划评估的组织方式 .....	259
一、自评估 .....	260
二、委托第三方评估 .....	260
三、独立第三方评估 .....	261

四、评估中的公众参与 .....	261
第四节 规划评估的内容方法 .....	262
一、评估内容 .....	262
二、评估方法 .....	273
三、主要评估程序 .....	277
第五节 规划评估的实施机制 .....	278
一、规划评估组织保障 .....	279
二、规划评估流程设置 .....	280
第六节 我国五年规划评估实践 .....	282
一、年度监测评估 .....	283
二、规划中期评估 .....	285
三、规划总结评估 .....	289

## 第三篇 前 瞻 篇

第七章 我国发展规划创新 .....	295
第一节 我国发展规划体制中的主要问题 .....	295
一、发展规划定位不清晰,未能很好地反映现代政府的 职能定位 .....	296
二、规划体系及管理体制不顺,发展规划的权威性不够 .....	297
三、各类规划林立,相互衔接协调不够 .....	302
四、规划编制体制未能很好地反映公共政策科学化的要求 .....	304
五、公众在规划编制中仍然缺乏实质性参与 .....	306
六、发展规划实施监督机制仍然不够健全 .....	308
七、发展规划评估机制仍然不够健全 .....	313
第二节 推动发展规划体制创新的建议 .....	315
一、明确国家发展规划的定位 .....	316
二、建立以发展规划为龙头的规划体系和管理体制 .....	319
三、促进规划决策机制的科学化和规范化 .....	324
四、促进公众在规划编制中的有序、有效参与 .....	326

五、健全规划实施保障机制 .....	327
六、完善规划评估体系 .....	331
七、加强规划立法工作,促进规划体系的法制化 .....	334
第三节  结语 .....	336
附录 1 《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的 若干意见》 .....	340
附录 2  欧盟的里斯本规划实施概况 .....	346
附录 3  美国年度预算报告 .....	349
附录 4  关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个 五年规划的建议》的说明 .....	354
附录 5  《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于建立健全国家 “十三五”规划纲要实施机制的意见〉》 .....	365
附录 6  《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》 .....	371
附录 7  芝加哥大都市 2020 都市规划 .....	374

# 第一篇 理论篇

世界的计划化浪潮肇始于“一战”、勃兴于“二战”之后，却于1990年前后全面解体，其中存续时间最长的苏联从1929年开始实施到1991年解体时，总共实施了12个五年计划。从1953年至今，中国已经制定和实施了12个五年计划（规划），并正在实施“十三五”规划。中国很快就要打破苏联的记录，并在可预见的未来还将长期存在下去。中国也是“五年计划（规划）”体制最成功的国家。用1978—2008年的数据来计算168个国家和地区的经济增长率，发现世界前十名的国家中，有8个采用了五年或者四年计划，其中中国是发展最快的国家（胡鞍钢，2015）。

五年规划（计划）是理解中国发展奇迹的一把钥匙，是中国政府最重要的公共政策（胡鞍钢等，2011）。那么如何理解规划，特别是规划在现代国家治理中的定位？规划有哪些基础理论，这些理论是如何演变的？我国的发展规划有哪些特征、是如何演变的？

本篇将从规划的内涵入手，分析其在现代治理中的角色定位。在理解规划与现代治理的基础上，从国际视角回顾规划的相关理论，梳理其发展演变，重点阐述理性规划理论、倡导式规划理论和协作式规划理论。最后将我国的发展规划作为落脚点，重点探讨我国发展规划内涵、特征、发展演变和规划体系。

# 第一章

## 规划与现代治理

变化是生活中不变的定律,那些只关注过去和现在的人注定会错失未来!

——约翰·肯尼迪

### 第一节 规划基础

规划(Planning)的范畴既涉及私人领域如个人职业生涯设计、企业战略,又涉及公共领域如经济社会、城市环境、公众健康。约翰·利维(John M. Levy)指出:“规划是一个普遍使用的术语,既有城市规划师,也有企业规划师,五角大楼还雇佣了大量的军事规划师。太空飞船的发射是一项十分复杂的工程,也需要周密的规划。而那些希望给子孙留下巨大财富、同时尽可能少缴税的富人们,同样需要理财规划师的服务。”<sup>①</sup>本书研究的规划是指国家或地方政府编制的公共规划。

#### 一、规划定义

规划是人类认识和改变自身状况以及外部环境的重要手段,它涵盖从设定目标到寻找实现目标的方法和手段的整个过程。在人类的发展进程中,人们不断通过有意识的规划改造人与自然的关系,改善自身的生活状况和环境。虽然人类拥有高等智慧,并且不断通过有意识的规划改造人与自然的关系、改善自身的生活状况和环境,但是,人类历史上的许多规划却经常事与愿违。人类对规划内涵和方法的探讨也在不断地“试错”中逐渐形成和完善。可以认为,人类的发展史就是规划的历史。

---

<sup>①</sup> Levy J M. Contemporary Urban Planning. 8th Edition. Prentice Hall, 2008.

近两个世纪以来,关于规划理论的探讨得到了迅猛发展,尤其是第二次世界大战以来,规划研究文献达到了顶峰<sup>①</sup>,产生了多种有关规划的概念和解释,形成一个错综复杂的整体。

沃特斯顿(Albert Waterston)认为,规划本质上是选择最佳方案以达到特定目标的一种有组织的、有意识的、持续的努力。<sup>②</sup>换句话说,规划就是在分析现状和环境的基础上,运用人类的理性知识支持决策制定,寻求解决问题的最佳途径,以指引人类的行动。通俗地讲,规划就是如何利用最少的资源实现未来给定的目标,或者利用给定的资源达到未来最优的目标,归根结底就是优化。

一些学者从过程论的角度讨论了规划的内涵。拉比诺维茨(Francine F. Rabinovitz)认为,规划是一个战略选择过程,反映了决策者或规划制定者对未来的预期以及处理非预期情况的方式。<sup>③</sup>谢弗(Bernard Schaffer)认为,规划是一种决策制定过程,它是根据事实、资料和预期优化决策的过程。<sup>④</sup>利维(John M. Levy)认为,规划是一项有意识的系统分析过程,通过对问题的系统思考提高决策的质量。<sup>⑤</sup>

还有一些学者从方案的角度对规划进行了定义。丘奇曼(Charles W. Churchman)认为,规划是人们对于未来的设想以及为实现这些设想拟采取的行动方案。<sup>⑥</sup>因此,规划是未来拟采取的一系列行动的指南,并通过最佳的行动和手段达到预期的目标。<sup>⑦</sup>

公共领域的规划是一个涵盖政治、经济、社会、区域、城市空间、环境和生态等诸多范畴的术语。各个范畴对于规划内涵均有自己的说法,在某种程度

---

① Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press, 1987.

② Waterston A. Development Planning: Lessons of Experience. Johns Hopkins University Press, 1979.

③ Rabinovitz F F. City Planning and Politics. New York: Atherton Press, 1969.

④ Schaffer B. Social Planning as Administrative Decision Making// Apthorpe R. People Planning and Development Studies. London: Frank Cass, 1970.

⑤ Levy J M. Contemporary Urban Planning. 8th Edition. Prentice Hall, 2008.

⑥ Churchman C W. The Design of Inquiring Systems: Basic Concepts of Systems and Organization. Basic Books, 1972.

⑦ Wildavsky A. If planning is everything, maybe it's nothing. Policy Sciences, 1973, 4(2): 127-153. Hall P. Urban and Regional Planning. 4th edition. Routledge, 2002.

上甚至还存在混淆,从而使得规划的定义和内涵更难形成一个统一的口径。

弗里德曼(John Friedmann)认为,公共领域的规划就是运用科学技术知识支撑未来的行动,其作用在于引导社会发展和转变。<sup>①</sup>梅耶(Robert R. Mayer)指出,规划是政府、公共组织和社会团体为完成未来特定的任务,在资料收集和分析的基础上,识别最佳行动方案,拟定执行程序,并针对未来可能出现的意外状况提出预防和应对策略。<sup>②</sup>

国内有一些学者也从不同视角对规划做出了定义。孙施文认为:“规划作为人类的一项社会行动,是人类有目的地改造和利用自然与创建人类环境的具体行动,具有鲜明的社会目标导引和参与者本身的社会特征。”<sup>③</sup>叶敬忠从资源效率的角度对规划进行了定义,他认为:“规划是一个不断选择和决策的过程,它旨在利用有限的资源来完成未来特定时间内的特定目标。”<sup>④</sup>

由此可见,每个领域和学者都试图按照自己的理解对规划进行重新诠释。规划定义的多元性在一定程度上也引起了混乱。维达夫斯基(Aaron Wildavsky)曾经批评道:“如果什么都是规划,那么规划就什么也不是。”<sup>⑤</sup>

为了更好地理解规划,一些规划行业协会和组织从实用的角度对规划的内涵做出了界定。

规划是一种科学、一种艺术、一种政策活动,它设计并指导空间的和谐发展,以适应社会与经济的需要(美国国家资源委员会,NRC)。

规划是影响社区、城市、乡村和大都市地区乃至整个国家和世界的一种系统性、创造性的手段(美国规划院校联合会,ACSP)。

规划是通过创造更舒适、和谐、健康、有效的居住环境来提高社区居民的福利水平(美国规划师协会,APA)。

规划是促进和管理空间变化的一种手段,也是环境保护和文化遗产保护的一种手段,其核心任务是通过规划行为使整个社会受益,并且实现经济、社

---

① Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press, 1987.

② Mayer R. Policy and Program Planning: a Developmental Perspective. Prentice Hall, 1985.

③ 孙施文. 规划的本质意义及其困境. 城市规划汇刊, 1999(2): 6-9, 81.

④ 叶敬忠. 参与式发展规划. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

⑤ Wildavsky A. If planning is everything, maybe it's nothing. Policy Sciences, 1973, 4(2): 127-153.